

Janina Filek

W poszukiwaniu dobrej administracji

Zarządzanie Publiczne nr 2 (2), 27-38

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Janina Filek

W poszukiwaniu dobrej administracji

Poszukiwanie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości, ale raczej konieczności praktycznej natury. Konieczności, bowiem już dzisiaj powszechnie wiadomo, że sposób funkcjonowania administracji był i nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych czynników wpływających zarówno na sposób funkcjonowania gospodarki oraz poziom jej rozwoju, jak i na kształt społeczeństwa.

Szczególnie istotnego znaczenia nabiera zadanie poszukiwania dobrej administracji w realiach polskich, ponieważ od samego początku naszej transformacji decydenci skoncentrowali się raczej na przemianie i doskonaleniu gospodarki, a nieomal całkowicie zapoznali problem przebudowy administracji.

Głównym celem artykułu jest wykazanie, iż rozumienie pojęcia dobrego administrowania jest pochodną obowiązującej w danym okresie etyki. A jeśli tak, to konieczne staje się włączenie elementów etyki do nauki i praktyki administracji, pozwoli to bowiem na pełniejsze i doskonalsze wypełnianie przez administrację jej istotowej funkcji. Do istoty administracji w jej współczesnym rozumieniu należy niewątpliwie: pełnia komunikacji społecznej (stąd rola etyki komunikacyjnej) oraz odpowiedzialność administracji za harmonijny rozwój społeczny (stąd rola etyki odpowiedzialności).

Słowa kluczowe: etyka urzędnicza, pseudoadministrowanie, odpowiedzialność.

1. Zarys problemu

Poszukiwanie dobrej administracji nie jest jedynie wynikiem intelektualnej ciekawości, ale raczej konieczności praktycznej natury. Konieczności, bowiem już dzisiaj powszechnie wiadomo, że sposób funkcjonowania administracji był i nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych czynników wpływających zarówno na sposób funkcjonowania gospodarki oraz poziom jej rozwoju, jak i na kształt społeczeństwa. Zależności pomiędzy gospodarką, administracją oraz „dojrzałością” społeczeństwa są bardzo silne i mają charakter sprzężenia zwrotnego. Nie tylko gospodarka wpływa na poziom życia obywateli, kształtując tym samym poziom ich świadomości i sposób funkcjonowania, lecz także działania administracji – zarówno rządowej, jak i samorządowej – wywierają kolosalny wpływ na kształtowanie się postaw społecznych oraz poziom dobrobytu.

Katedra Filozofii UE w Krakowie.

Szczególnie istotnego znaczenia nabiera zadanie poszukiwania dobrej administracji w realiach polskich, ponieważ od samego początku naszej transformacji decydenci skoncentrowali się raczej na przemianie i doskonaleniu gospodarki, a nieomal całkowicie zapoznali problem przebudowy administracji. Także w kolejnych latach transformacji w analizach i badaniach koncentrowano się głównie na słabościach świata gospodarczego, krytykując jego przedstawicieli za nieprzestrzeganie norm etycznych, pozostawiając natomiast w cieniu funkcjonowanie administracji publicznej, tak jakby w sposobie jej funkcjonowania nie było niczego niewłaściwego. Owszem, o przedstawicielach administracji mówiło się i nadal mówi się dużo, ale tylko przy okazji kolejnej afery, i to raczej w kategoriach jednostkowej winy bądź w ulubionym przez dziennikarzy kontekście politycznym. Błąd urzędnika publicznego lub przedstawiciela rządu był i jest zauważany głównie przez członków ugrupowania będącego w opozycji do partii, do której należy popełnia-

jący błąd. A przecież dla sprawniejszego funkcjonowania administracji potrzebna jest szeroka dyskusja nad jej kondycją oraz nad jej konieczną przemianą, a nie spektakularne akty oskarżania przeciwników politycznych. Aby ta dyskusja nie zamieniała się w kolejną polemikę pomiędzy partią rządzącą a opozycją lub nie skończyła się wyłącznie na poziomie szukania kozła ofiarnego czy wyczerpała się jedynie w totalnej krytyce, prowadzącej raczej do destrukcji (już i tak słabych) struktur administracyjnych, potrzebna wydaje się – poprzedzająca tę dyskusję – refleksja teoretyczna nad tym, czym jest dobra administracja.

Nie należy bowiem zapominać, że to zazwyczaj niedoskonałości teoretyczne, brak wiedzy w danej dziedzinie, nierozstrzygnięte lub nieuświadomione kwestie natury teoretycznej generują złe praktyki. Powszechnie konstатовana słabość (niedoskonałość) administracji nie pozostaje bez związku z – w jakimś sensie przynajmniej – niezadowalającym stanem teorii administracji. I choć nie można obwinić teorii za złe funkcjonowanie administracji, to przecież jej niedomogi sprzyjają brakom, z jakimi mamy do czynienia w sferze praktycznej. Rozważania teoretyczne przybliżające do fenomenu administracji ułatwią bowiem zidentyfikowanie zwyrodniałych praktyk administracyjnych, mających charakter pseudoadministracji. Już Sokrates stwierdził, że ludzkie postępowanie jest dobre, o ile jest oparte na dobrej, właściwej wiedzy. Jego intelektualizm etyczny powinien być dla nas głównym drogowskazem.

Jednakże odpowiedź na pytanie: *czym jest dobra administracja?* sprawia trudności, choćby z powodu wielości określeń tego, czym administracja jest, oraz z powodu trudności związanych z ustaleniem, co oznacza w tym wypadku przymiotnik *dobra*.

Zazwyczaj przy próbach określenia, czym jest administracja, pojawia się skłonność do wyjaśniania jej poprzez wiązanie z historycznie pełnionymi funkcjami lub jakimiś wartościami. Z tym jednak, że nie ma zgody co do tych funkcji i wartości.

Istotę administracji należy próbować uchwycić niezależnie od jakiegokolwiek historycznej formy. Konkretnie formy administracji narzucają bowiem już sposób jej rozumienia. Tak jak ka-

mień może być użyty do zdobycia pożywienia i wtedy jest narzędziem pozwalającym człowiekowi się utrzymać przy życiu, ale może też być użyty do zabicia drugiego człowieka, a wówczas staje się narzędziem mordu.

Należy zatem przeanalizować pojęcie administracji i wykryć proste działania składające się na czynności administrowania oraz relacje zachodzące między nimi. Taka analiza pozwoli lepiej rozpoznać możliwe dysfunkcje tego układu czy nawet wewnętrzne sprzeczności.

Spróbujmy zatem dotrzeć do istoty dobrej administracji, korzystając z przemyśleń klasyków filozofii oraz współczesnej ich interpretacji: w pierwszej kolejności z Arystotelesowskiej refleksji nad tym, czym jest to, co dobre, a następnie z przemyśleń Kartezjusza na temat ludzkiego działania.

2. Arystotelesowska koncepcja celów

Prawdziwej przyczyny albo wyjaśnienia rzeczy – jak uczył Arystoteles – należy poszukiwać nie tylko w początkach danej rzeczy, lecz przede wszystkim w jej celu. Zatem, jeśli mamy zastanowić się nad problemem dobrej administracji, należy najpierw zastanowić się nad tym, co jest celem (w naszym przypadku: co jest celem administracji), ponieważ w najbardziej ogólnym zamyśle filozof ten utożsamiał dobro z celem, do którego się zdąża, a dobro najwyższe z celem wszelkiego dążenia. „Wszelka sztuka i wszelkie badania, a podobnie też wszelkie zarówno działanie, jak i postanowienie zdają się zdążać do jakiegoś dobra i dlatego trafnie określono dobro jako cel wszelkiego dążenia” (Arystoteles 1996a 1094 a; 1996b 1182 a). Idąc za myślą Arystotelesa, aby dotrzeć do dobrej administracji, trzeba w analizie odkryć cel, do którego ona zmierza.

Zanim się nad tym zastanowimy, warto – podążając za Arystotelesem – przyjąć, że: „jeśli tedy działanie ma jakiś cel, którego pragniemy dla niego samego i ze względu na który pragniemy też wszystkich innych rzeczy, jeśli więc nie wszystko jest przedmiotem naszego dążenia ze względu na coś innego (w tym bowiem wypadku rzeczy słyby w nieskończoność i pragnienie nasze stałoby się próżnym i daremnym), to oczy-

wista, że taki cel jest chyba dobrem samym przez się i dobrem najwyższym¹.

Dziedziną, która najlepiej opisuje owo najwyższe dobro w opinii Arystotelesa, jest polityka. Wedle Giovanniego Realego pojęcie to ma u Arystotelesa dwa znaczenia, pierwsze ogólne (szerokie): „polityka to inaczej nauka praktyczna, mająca na oku postępowanie ludzi, a także cel, jaki przez to postępowanie ludzie chcą osiągnąć, i to zarówno jako indywiduala, jak i jako części tworzące społeczność, zwłaszcza społeczność polityczną” (Reale 1996, s. 475). Na określenie tej nauki Arystoteles używa pojęcia „filozofia spraw ludzkich”. Następnie dzieli tak rozumianą politykę na etykę oraz politykę w węższym sensie: jako teorię państwa. W tym rozumieniu polityka to inaczej nauka o państwie, „ona bowiem orzeka, które nauki należy w państwie uprawiać i których kto ma się uczyć, i w jakiej mierze, ponieważ pod nią podpadają te właśnie umiejętności, które najbardziej cenimy, jak sztuka dowodzenia, sztuka gospodarowania i retoryka” (Arystoteles 1996a 1094 b)².

Niezwykle istotną kwestią w przypadku obu wymienianych przez Arystotelesa nauk (tj. etyki i polityki), składających się na politykę w szerokim znaczeniu, jest nie tylko to, że są one

¹ Niektórzy etycy mają wątpliwość, czy skłonność niektórych ludzi do zła, jakkolwiek byłoby rozumiane, nie dyskwalifikuje głównego założenia Arystotelesowskiego przyjmującego, że to, do czego jest wyraźne dążenie należy uznać za dobro. Jednakże Arystotelesowskie założenie o przewadze dobra państwa nad dobrem indywidualnym znacznie osłabia siłę tej wątpliwości, „nie ma bowiem – jak sądzi Arystoteles – żadnej umiejętności ani zdolności (ma się rozumieć, że w kontekście społecznym – podkreślenie J.F.) zorientowanej na zło”.

² Wymienione przez J. Hausnera pojęcia polityki w tekście „Polityka a polityka publiczna” (*Zarządzanie Publiczne* 2007, nr 1) pokrywają się z trzema wymienionymi przez Arystotelesa sztukami wchodzącymi w skład najważniejszej dziedziny, jaką jest polityka. Polityka ujęta w płaszczyźnie strukturalnej (władzy nad systemem) odpowiada Arystotelesowskiej sztuce dowodzenia, polityka ujmowana w płaszczyźnie funkcjonalno-technicznej (władzy nad zasobami) odpowiada sztuce gospodarowania, polityka ujmowana w płaszczyźnie dyskursywnej (władzy nad znaczeniem) odpowiada sztuce retoryki. Bez przydziału pozostaje polityka w płaszczyźnie behawioralnej (władza nad procesem decyzyjnym). Można się zastanawiać dlaczego. A być może jest ona bliższa rozumieniu polityki w szerszym sensie.

naukami praktycznymi, ale także, iż są ze sobą ściśle zespolone. W pierwszym okresie twórczości Arystotelesa polityka jako nauka o państwie zdaje się mieć przewagę. „Jeśli bowiem nawet to samo jest najwyższym dobrem i dla jednostki, i dla państwa, to jednak dobro państwa zdaje się być czymś większym i doskonalszym, zarówno gdy idzie o osiągnięcie, jak też o zachowanie go; i dla jednostki bowiem miłą jest rzeczą dopięcie celu, ale piękniejszą i bardziej boską dla narodu i dla państwa” (ibidem). Jednakże – jak zauważają niektórzy historycy – w późniejszym okresie relacja między państwem a jednostką (a tym samym między polityką a etyką) ulega odwróceniu, tak „jak gdyby państwo pełniło tylko zwykłą funkcję pomocniczą w stosunku do życia moralnego jednostek, dostarczając elementu przymusu, aby pragnienia człowieka podporządkować jego rozumowi” (Ross 1923, s. 280).

Dla potrzeb rozważanego w tym artykule problemu dobrej administracji nie ma znaczenia, która z nauk wydaje się istotniejsza³, a która jest jedynie środkiem do realizacji celu drugiej, bowiem to, co warto podkreślić, to fakt, że obie są ze sobą ściśle związane, zatem nie można „uprawiać polityki” (w jakimkolwiek znaczeniu tego pojęcia) bez etyki. Nie powinno się zatem także podejmować działań administracyjnych bez etyki. Etyka (jako dziedzina praktyczna) jest bowiem istotnym elementem funkcjonowania każdego społeczeństwa i bez niej nie uda się w żadnej dziedzinie uzyskać zadowalających to społeczeństwo wyników. Z jednej strony można by rzec, że jest to dzisiaj teza trywialna, ponieważ w ostatnim okresie mówi się coraz częściej o roli etyki w harmonijnym rozwoju społeczeństwa, z drugiej jednak strony: gdyby była ona aż tak trywialna, to dlaczego przez stulecia etycy musieli walczyć o jej zaakceptowanie? Aby uwolnić tę tezę od zarzutu o trywialność, wystarczy prześledzić zmagania wszystkich tych, którzy rozumiejąc jej znaczenie, starali się ją uczynić elementem powszechnej świadomości. Po drugie, przestaje ona być już tak trywialna, jeśli zechce-

³ G. Reale uważa, iż idea *polis* pozostała dla Stagiryty w zasadzie horyzontem obejmującym wartości pojedynczego człowieka, zatem od sposobu funkcjonowania *polis*, czytają: polityki, a tym samym także od administracji, zależy to, jakim jest człowiek.

my jej nadać walor praktycznej zasady wyznaczającej sposób funkcjonowania współczesnej administracji publicznej.

Powróćmy jednak jeszcze na chwilę do celu, który Arystoteles uznaje za dobro najwyższe. Nie ma wątpliwości, że tym dobrem jest *eudajmonia*, to znaczy, w upraszczającym polskim tłumaczeniu, szczęście. Zatem przedmiotem nauki o państwie jest szczęście (Arystoteles 1996a 1095 a). „Zarówno bowiem niewykształcony ogół, jak i ludzie o wyższej kulturze upatrują dobro w szczęściu, przy czym sądzą, że być szczęśliwym to to samo, **co dobrze żyć i dobrze się mieć**” jednakże na pytanie: „czym jest szczęście, odpowiedzi są rozbieżne i niewykształcony ogół określa je inaczej aniżeli mędracy” (ibidem 1095 a).

Wielu uważa, że szczęście polega na przyjemności i doznawaniu rozkoszy, choć, jak sądzi Arystoteles, życie oddane przyjemnościom upodabnia nas do niewolników (pozostajemy bowiem we władzy przyjemności). Inni utożsamiają szczęście z zaszczytami, jednakże nie mogą one być poszukiwanym dobrem, ponieważ „są czymś zewnętrznym” (ibidem 1095 b) (podczas kiedy dobro jest tym efektem naszych starań, który pozostaje niezależny od tego, co zewnętrzne). Inni z kolei utożsamiają szczęście z bogactwem, ale „życie upływające na zdobywaniu majątku jest poniekąd życiem pod przymusem, a bogactwo oczywiście nie jest dobrem, którego szukamy; wszak jest ono czymś pożytecznym i jest środkiem do celu” (ibidem 1096 a).

Dobro człowieka polega wyłącznie **na szczególnie dobrym wykonywaniu specyficznej dlań funkcji**, to znaczy takiej, którą on tylko potrafi spełnić, inaczej mówiąc takiej, która go istotowo charakteryzuje podobnie jak w ogóle **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie dobrym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**. Choć każdy szewc robi buty, to nie każdy szewc będzie dobrym szewcem, nie każdy zasługuje na miano dobrego, ale tylko ten, który to, co specyficzne dla szewca (czyli robienie butów) doprowadził do doskonałości, a więc w robieniu butów osiągnął wysoki kunszt. Jeśli przyjmiemy, że jedynym specyficznym działaniem człowieka (specyficznym, czyli charakterystycznym wyłącznie dla człowieka) jest rozum i działalność duszy zgodna z wymogami rozumu, prawdziwe dobro dla człowieka polega – wedle Arystotelesa – na

działalności rozumnej, albo mówiąc jeszcze bardziej precyzyjnie, na jej doskonałym rozwinięciu i urzeczywistnieniu. Takie działanie nazywa Arystoteles cnotą (*arete*) człowieka.

Zatrzymajmy się na chwilę przy greckiej *arete*, nienajszczęśliwiej tłumaczonej na język polski nadal przez cnotę⁴. Greckie *arete* oznaczało być dobrym *w czymś*. Jak zauważa W.K.C. Guthrie (1996) naturalną reakcją Greka po usłyszeniu tego słowa było pytanie: *arete w czym i czyja?* Istniała bowiem *arete* zapaśników, jeźdźców, generałów, szewców. Istniała *arete* polityczna, *arete* gospodarska, *arete* wojskowa, dlatego nic nie staje na przeszkodzie, aby współcześnie zapytać o ***arete* administracji**.

Jednym ze znaczeń tego słowa (*arete*) obok wymiaru moralnego była także skuteczność, rozumiana jako profesjonalne wykonywanie jakiejś sztuki. Kiedy natomiast dodawano do pojęcia *arete* przydawkę *anthropine* – ludzka, nadawano temu pojęciu sens ogólny – zalety człowieka jako takiego, jego skuteczność w życiu, połączoną z moralnością (ibidem, s. 11)⁵. Aby osiągnąć *arete* należało odnaleźć własny *ergon*, czyli rolę, zadanie. Każdy z nas powinien ów *ergon* odnaleźć. Dotyczy to również urzędnika jako przedstawiciela zawodu (oraz jako człowieka). W tym kontekście ogromnego znaczenia nabiera sokratejskie zdanie „Nie będziesz skuteczny, jeśli nie poznasz swojej roli” (ibidem).

Do podobnych wniosków można dotrzeć, korzystając z interpretacji fundamentalnej tezy teodycei św. Augustyna. Otóż teza ta brzmi: *zło nie istnieje realnie, jest tylko brakiem dobra*. Pozostawiając na uboczu ontologiczną dyskusję nad sposobem istnienia dobra i zła, a koncentrując się jedynie na interpretacji dającej praktyczne wskazówki co do ludzkiego postępowania, można powiedzieć, że aby uniknąć zła, człowiek

⁴ Nie najszczęśliwiej, ponieważ znaczenie polskiego słowa cnota nie oddaje już tego, co oznaczało greckie słowo *arete*, ponieważ w stale trwającym rozwoju naszego języka słowo cnota uzyskało także inne znaczenie (dziewictwo), które osłabiło filozoficzne znaczenie tego pojęcia, w następstwie czego, nastąpiło wyraźne oddalenie się znaczenia greckiego *arete* od polskiego cnota.

⁵ Jak zauważa Guthrie „gdyby w starożytnej Grecji istniały korespondencyjne kursy biznesu, niewątpliwie reklamowano by je za pomocą wybitego dużymi czcionkami słowa *arete*”.

powinien czynić cały czas dobro, ponieważ jeśli tego nie robi, to zaraz w to wolne miejsce, nie-zapełnione przez dobro, wkrada się zło. Zatem, aby urzędnik mógł o sobie powiedzieć, iż jest dobrym urzędnikiem, nie wystarczy, że nie czyni aktywnie zła, tj. nie kradnie, nie bierze łapówek, nie oszukuje, ale zgodnie z tezą św. Augustyna powinien zawsze czynić to, co do niego należy w sposób jak najbardziej staranny. Zatem można by powiedzieć – zgodnie z rolą, jaką chce pełnić.

3. Istota administrowania

Jeśli **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie istotnym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**, to zastanówmy się, co jest celem i specyficznym działaniem dla administracji. I tu na chwilę powróćmy do „początków rzeczy”, czyli do etymologii słowa administracja. Słowo to ma dzisiaj – jak podkreślają wszyscy specjaliści – co najmniej kilkanaście znaczeń (Dunsire 1981), choć nieomalże wszystkie „pozostają w związku z jego źródłosłowem, tj. połączeniem łacińskiego *ministrare* – służyć z umacniającym element służebności czy charakteru wykonawczego przedrostkiem *ad*” (Izdebski 2003, s. 13). W takim ujęciu *administrare* mogłoby oznaczać: *obsługiwać*, także *zarządzać*, a nawet *kierować*, lecz – jak zauważają niektórzy – nigdy nie rządzić – *gubernare*, tj. podejmować rozstrzygnięcia w istotnych sprawach.

Dopełniając te uwagi perspektywą historyczną, należy zauważyć, że początkowo, kiedy administracja stanowiła narzędzie realizowania woli panującego (Górski 2002), była głównie służbą wobec jego woli. Począwszy od Oświecenia jej głównym zadaniem stało się zarządzanie sprawami państwa, a więc jej istotą stała się służba wobec państwa. Z czasem, kiedy administracja zaczęła włączać w obszar podejmowanych przez siebie działań opinie oraz decyzje grup obywateli, coraz mocniej akcentowana zaczęła być jej służebność wobec społeczeństwa.

Jednakże problemem ciągle nierozwiązanym pozostaje – zarówno w świetle filozofii Arystotelesa, jak i w świetle historii administracji – problem dotyczący relacji pomiędzy polityką (jako władzą rządu) a administracją (jako władzą wykonawczą). Tu bowiem pojawia się problem „podwójnej twarzy władzy politycznej”

(Ricoeur 2003, s. 143). Z jednej strony polityka charakteryzuje się racjonalnością (eksponowaną przez Hegla), z drugiej strony ma ona skłonność do przemocy. Tu – twierdzi Ricoeur – „tkwi coś, co jest śladem przemocy założycieli” (ibidem). Odwołując się do przemyśleń H. Arendt, francuski filozof wskazuje na porządek horyzontalny oparty na więzi współżycia (władza, którą sprawuje się, o ile ludzie pragną współegzystować), z drugiej strony porządek wertykalny, dzielący ludzi na rządzonych i rządzących, z którym to wiąże się ostateczne i prawne uzasadnienie użycia przemocy. Owa „podwójność twarzy władzy politycznej”, przy rozmyciu granicy pomiędzy polityką jako władzą a administracją jako władzą wykonawczą zostaje przeniesiona do sfery administracji (panowanie w administracji należy uznać za jeden z przejawów pseudoadministrowania).

Jak już zauważył Arystoteles, wszelkie działanie, jeśli nie dąży do osiągnięcia celu najwyższego, ma w sobie charakter instrumentalny, pełniąc rolę środka pomocniczego w realizacji innego celu, jakim jest dobro najwyższe, którym dla Stagiryty – jak już zauważyliśmy – jest *eudajmonia*. Jednakże ranga celu pośredniego zależy od odległości i zakresu udostępnienia dobra najwyższego. Jeśli dobro najwyższe jest tożsame ze szczęściem, a być szczęśliwym to to samo, co **dobrze żyć i dobrze się mieć**, to nie sposób nie zauważyć, że rola administracji w realizacji szczęśliwego życia wydaje się kluczowa, od niej bowiem zależy, czy stworzy się odpowiednie zewnętrzne warunki (społeczno-gospodarcze oraz prawne) dla kształtowania przez każdego obywatela dobrego życia oraz czy umożliwi ona ukształtowanie warunków wewnętrznych (np. systemu edukacyjnego pozwalającego na świadome kształtowanie swojego życia przez każdego z obywateli). Nie da się zatem przecenić roli administracji w rozwoju społecznym ani też przecenić jej roli w osiągnięciu przez społeczeństwo najwyższego dobra.

Wiemy już, jaką funkcję spełnia administracja jako cel pośredni, jednakże zastanówmy się, jaki jest cel samej administracji, ponieważ dobre zrealizowanie tego celu pozwala lepiej zrealizować cel nadrzędny, jakim jest dobro najwyższe, do którego wszystko zmierza.

Jeśli **dobro każdej rzeczy polega na szczególnie istotnym działaniu dla tej rzeczy specyficznym**

nym, to zastanówmy się, co jest celem i specyficznym działaniem dla administracji. Zauważmy za Arystotelesem, że cele jednakże są różne, jedne mają charakter czynności, inne wytworów (które to posiadają z natury swej większą wartość aniżeli czynności). Cel czynności, jaką jest administrowanie, to niewątpliwie „służebność”, zawarta już w etymologii słowa administracja. Co jest jednak celem administracji jako jej wytwór?

Mamy wiele rodzajów działania, więc też rozliczne są cele jako wytwory: „i tak celem sztuki lekarskiej jest zdrowie, celem sztuki budowania okrętów – okręt, celem sztuki dowodzenia jest zwycięstwo, a celem sztuki gospodarowania jest – bogactwo” (Arystoteles 1996a 1094 a). Co jest zatem celem-wytworem administracji? Wydaje się, że tym celem jest harmonijnie funkcjonujące społeczeństwo.

W kontekście tego, co zostało wyżej powiedziane, należy jednakże odróżnić dobrą administrację od dobra (interesu) samej administracji (dobra dla administracji) Pierwsze rozumienie wskazuje – jak chciał Arystoteles – co to jest dobra administracja, zaś drugie, jakie działania będą dobre dla administracji. Dobre (korzystne) dla niej jest powiększanie się, wzmacnianie się jej pozycji, czyli rozrost, zwiększanie się zakresu działań, czyli wzrost jej roli, ale ta wewnętrzna tendencja „rozrostowa” może prowadzić do takich zjawisk patologicznych, jak nadmiar urzędników, wydłużanie się procesu podejmowania decyzji, marnotrawstwo środków, a zatem może być niekorzystna dla społeczeństwa.

Dobre działania administracyjne zawsze powinny mieć charakter służby i w tym kontekście pozostają jednym z istotniejszych instrumentów dobrej polityki rozumianej jako „filozofia spraw ludzkich”, a podejmowane przez nią działania powinny prowadzić do harmonijnie funkcjonującego społeczeństwa. Nie przez przypadek do pojęcia administracji został z czasem dodany przymiotnik publiczna.

Przywołanie i zestawienie pojęć używanych zamiennie z pojęciem administracji lub określeń ją dopełniających wskazuje na zauważalną przemianę w podejściu do tego, jak w poszczególnych momentach historycznych rozumiano administrację oraz jej rolę. Określenie administracji poprzez **biurokrację** (w rozumieniu weberowskim) eksponowało racjonalność dzia-

łań administracyjnych oraz ich powtarzalność. Dopełnienie **administracji** przymiotnikiem **publiczna** zdecydowanie zaakcentowało jej służebny charakter wobec obywatela. Określenie **public management**⁶ (Izdebski 2007) zwraca uwagę na konieczność wprowadzenia do administracji menedżerskiego punktu widzenia. Używane w ostatnim okresie określenie **public governance** eksponuje natomiast partnerski charakter administracji oraz jej zadanie w koordynowaniu działań podmiotów należących do różnych sektorów. Niezależnie od tego, że – jak zauważają specjaliści – cały czas pojawiają się nowe określenia (można by nawet powiedzieć o modzie na kolejne „do-określanie” administracji), to w jakimś stopniu wszystkie poprzednie, nawet z wolna wychodzące z mody, stanowią tkankę znaczeniową pojęcia administracji.

4. Niedobra administracja

Ujęcie funkcji administracji w kontekście celu przez nią realizowanego wydaje się wielce pomocne, ponieważ, choć nie doprowadza nas wprost do dobrej administracji, pozwala określić wyraźnie, czym **nie jest dobra administracja**.

Wykorzystując rozważania Arystotelesa, można przyjąć, że nie będzie dobra ta administracja, która zostanie związana z politycznym działaniem w rozumieniu „upolitycznienia” działań administracji jako działań mających na celu zwycięstwo lub utrzymanie się przy władzy jednego z ugrupowań politycznych lub też zwykły podział łupów. Nie jest bowiem w interesie wszystkich obywateli kosztowna i destabilizująca, stosowana zresztą nagminnie w naszym kraju, praktyka wymiany dużej liczby urzędników po zwycięskich wyborach. Jednakże oddzielenie tego, co profesjonalne, od tego, co polityczne, nie jest postulatem łatwym ani w obszarze rozważań teoretycznych, ani tym bardziej w praktyce administracyjnej. Problem ten pozostaje jednym z głównych dylematów administracji.

Nie będzie dobrą administracją administracja służąca jedynie jako narzędzie kontroli nad

⁶ Pojęcie to – jak zauważa H. Izdebski – szybko usunęło w cień równoległe terminy, takie jak: *public managerialism*, *market-based public administration*, *market government*, *entrepreneurial government* czy *business-like management*.

społeczeństwem, jak to ma miejsce w państwie policyjnym, ponieważ służba wobec społeczeństwa nie może się sprowadzać wyłącznie do kontrolowania. Za przykład nadmiernego i niszczyielskiego kontrolowania niech posłużą historie Romana Kluski i piekarza przekazującego bezpłatnie chleb dla biednych, których firmy zostały zniszczone przez urzędników skarbowych w ramach uprawnień kontrolnych przysługujących urzędowi skarbowemu w naszym kraju.

Nie będzie dobrą administracją ta, która odwołuje się wyłącznie do litery prawa. Niewątpliwie wstępem do dobrej administracji jest oparcie jej na prawie, czyli zbudowanie państwa prawa, jednakże sprowadzenie działań administracji jedynie do formalistycznego respektowania prawa stanowi zaprzeczenie celu, do którego została powołana. Prawo jest bowiem jedynie środkiem porządkującym działania administracji, a nie jej celem głównym. Z drugiej jednak strony nie będzie dobra taka administracja, która nie respektuje zasad prawa obowiązującego w danym państwie, ponieważ w jej działaniach z kolei zabrakłoby istotnego elementu porządkującego.

Wiedząc, czym nie jest dobra administracja, możemy jednak coś powiedzieć o tym, jaka powinna lub mogłaby być. Biorąc pod uwagę cel nadrzędny administracji, można by stwierdzić, że będzie nią administracja dysponująca możliwościami rozwiązywania problemów wynikających ze współżycia społecznego lub rozwiązująca konflikty powstające w jego obszarze. Będzie nią administracja udzielająca właściwego wsparcia członkom społeczeństwa, głównie tym na różne sposoby najślabszym, oraz świadcząca różnego rodzaju usługi publiczne. W związku z rozwojem demokracji będzie nią także administracja, która skutecznie włącza społeczeństwo do współdecydowania, a nawet zachęca do współdziałania – taki jest bowiem sens demokracji.

5. Kartezjańska kategoria działania- -doznawania

Przy próbach dotarcia do istoty administrowania można wykorzystać także ogólniejszą kategorię „działania-doznawania”. Kategorię tę opisał Kartezjusz w następujący sposób: „to wszystko, co nowego się dzieje lub się zdarza, nazywają filozofowie zwykle doznawaniem ze względu na

osobę, której się to zdarza, a działaniem w odniesieniu do tej, która sprawia to, co się zdarza” (Descartes 1958, s. 29–30). Chociaż podmioty: działający i doznający są różne, jednakże działanie i doznawanie nie przestaje być jedną i tą samą rzeczą. Struktura działania-doznawania wskazuje na dwa podmioty: tego, który działa i tego, który działania doznaje. Niewątpliwie administrowanie podpada pod tę kategorię, ponieważ zachodzi w przestrzeni międzypodmiotowej. Tym, co działa, są instytucje publiczne, ale działanie odbywa się poprzez zatrudnionych w nich urzędników, a podmiotem doznającym jest członek społeczeństwa, czyli generalnie człowiek, aczkolwiek w niektórych sytuacjach może nim pośrednio być środowisko, choć i tak to działanie zawsze będzie w ostatecznym wymiarze dotyczyło człowieka. Jednak w konsekwencji tego założenia powstaje teza, iż działanie-doznawanie, w którym podmiotem doznającym nie jest człowiek, to nie administrowanie. Człowieka, który doznaje administrowania, nazywamy zwyczajowo obywatelem lub petentem. Zapytajmy teraz: czym okazuje się administrowanie z perspektywy petenta? Jest ono niewątpliwie czymś innym niż z perspektywy podmiotu działającego, czyli urzędnika. Zbyt często rozdzielamy obie te perspektywy (przykładowo zarządzanie menedżerskie jest głównie analizowane z perspektywy podmiotu działającego), a wszelkie spieranie się oparte jedynie na przyjęciu odmiennej perspektywy polega na nieporozumieniu, „niejednokrotnie bowiem obie strony mają rację, błąd ich polega na tym tylko, że absolutyzują swój punkt widzenia” (Filek 2001, s. 87). Można tu mówić o dialektycznej jedności obu momentów administrowania.

5.1. Administrowanie z perspektywy doznającego administrowania (petenta)⁷

Zapewne nie będzie nim takie doznawanie, które nie pozostawia śladu w petencie, czyli by-

⁷ Warto zauważyć, iż w języku polskim nastąpiło charakterystyczne rozerwanie językowej zbieżności, z jaką mamy do czynienia np. w parze wychowawca – wychowanek, gdzie pozostało wspólne nazewnictwo świadczące o silnym związku. W przypadku działania administracyjnego pojawia się para urzędnik – petent. Ponadto warto

łoby indyferentne wobec jakości przyszłych aktów życiowych petentów, tzn., „że bez względu na to, czy się przydarza, czy się nie przydarza, dalsze życie nie wykazuje różnic” (Filek 2001, s. 88).

5.2. Działanie z perspektywy administrującego (urzędnika)

Działanie administracyjne nie tylko wyróżnia się spośród wielu ludzkich działań będących jedynie reakcją na oddziaływanie ślepych warunków, ale nawet z jego istoty wynika konieczność przeciwstawiania się owym warunkom. Administrowanie ubocznie pełni rolę wychowawczą, jest bowiem pracą człowieka nad człowiekiem, przygotowującą go do kształtowania warunków ludzkiej egzystencji. Jest to możliwe, ponieważ „forma świata zewnętrznego, odciskając swe piętno na gotowym przyjąc każdy kształt człowieku, sama zaczyna objawiać swą «miętkość» i odkształcać się w dialogu z człowiekiem, który poczyna objawiać swą «twardość»” (ibidem, s. 93). I dlatego działania związane z administrowaniem są potrzebne (konieczne), nie ma bowiem zgody na to, jak kształtują człowieka zewnętrzne warunki jego bytu⁸.

5.3. Złożenie perspektyw

Administrowanie jako działanie, czyli to od strony administrującego i administrowanie jako doznawanie, czyli doświadczane przez petenta (przedmiotu tych działań), wzajemnie się przenikają. Administrowanie staje się współdziałaniem i współdoznawaniem. Staje się współdziałaniem, ponieważ wymaga współuczestnictwa obywatela, np. jego znajomości prawa, świadomości społecznej, niejednokrotnie jego zgody lub nawet konkretnych działań przez niego podjętych. W takim rozumieniu owo współdziałanie administrujących i petentów (obywateli) jawi się jako warunek administrowania. Staje się współ-

się zastanowić czy słowo petent jest najlepszym słowem, podobnie jak inne – coraz częściej pojawiające się – słowo: klient.

⁸ Wraz z rozwojem demokracji administrowanie (działania podejmowane przez administrację) zbliża się znacząco do działania, jakim jest wychowanie.

doznawaniem, ponieważ administrując (świadomie), urzędnik doznaje działającej podmiotowości petenta. Niejednokrotnie jego działania wracają, czy to w postaci konsekwencji (dobrych lub złych), czy to w postaci świadomości urzędnika, co do jego roli w tych działaniach, a tym samym w postaci jego zwiększonego doświadczenia.

5.4. Rozszczepienie się podmiotu działania

Bezpośrednim podmiotem działania jest administracja, ale pośrednim – władza (instancja nadrzędna). Ów pośredni podmiot często sam nie pozostaje w układzie relacji z petentem, nie podejmuje bezpośrednio akcji, lecz ją aranżuje i sprawuje kontrolę.

5.5. Rozszczepienie się podmiotu doznawania

Bezpośrednim podmiotem doznawania jest petent, którego dotyczy decyzja urzędnika, zaś pośrednim ten, do którego administrowanie w dalszej kolejności zostanie odniesione, czyli osoba doznająca wszystkich konsekwencji wcześniejszego działania (sprawa piekarza obwinionego o niepłacenie VAT za chleb oddany biednym, zaś w konsekwencji ucierpiały nie tylko osoby bezpośrednio potrzebujące, lecz także wszystkie organizacje charytatywne, działające na tym terenie oraz w całej Polsce).

5.6. Niektóre przypadki układu

Przypadek idealny: obywatele administrują dla obywateli (wszyscy razem działają i doznają tego działania). Społeczeństwo kieruje władzą, która za pośrednictwem społecznej administracji rozwiązuje problemy społeczne wszystkich obywateli. Choć w praktyce ta sytuacja jest niemożliwa, to jest ona wolna od jakichkolwiek patologii czy deformacji, ponieważ obywatele działają dla obywateli. Natomiast każde administrowanie nastawione na rozwiązywanie problemów jednej tylko grupy jest narażone na deformację, np. administrowanie, polegające na rozwiązaniu problemów tylko jednej części obywateli, nierzadko przeciw innej grupie, rodzi często nowe proble-

my. Takie administrowanie przeradza się w przeciwieństwo administrowania, może bowiem prowadzić do kupczenia wpływami, korupcji, marnotrawstwa, biurokracji. Uniwersalizm administrowania zostaje zastąpiony partykularyzmem, rozwój społeczny – marnotrawstwem, równość – niesprawiedliwością. Najgorszą sytuacją wydaje się ta, kiedy władza wykorzystuje urzędników do podjęcia działań mających przynieść rozwiązanie lub korzyści tylko pewnej grupie potrzebujących, a w rzeczywistości przynosi korzyść członkom tej władzy lub tym, którzy ich popierają. W uproszczeniu, władza działa tu dla samej siebie.

6. Kategorie pseudoadministrowania

Pseudoadministrowaniem należy nazwać wszelkie działanie, które przedstawia się jako administrowanie, a które w rzeczywistości jednak sprzeciwia się samej jego istocie. Łatwiej przeto zrozumiemy, czym jest administrowanie, kiedy wskażemy na najpowszechniejsze formy pseudoadministrowania. Tak bowiem, jak nazywanie seksualnego pożądania miłością nie sprawia, że staje się ono rzeczywistą miłością, ani nazywanie manipulacji komunikacją nie sprawia, iż staje się ono rzeczywistą społeczną komunikacją, ani też nazywanie pracy wyobcowanej pracą nie czyni z niej istotowego czynnika kreującego naturę ludzką, tak też nazywanie pseudoadministrowania mianem administrowania nie spowoduje, że się nim stanie.

W przypadku administracji możemy wskazać na cały szereg działań, które mienią się działaniami administracyjnymi, jednakże sprzeciwiają się samej istocie administrowania

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań nieadekwatnych, polegających na zastosowaniu środków nieadekwatnych do sytuacji oraz rangi problemu.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań fikcyjnych, podejmowanych jedynie w celu zamarkowania podjęcia działania.

Nie można uznać za administrowanie działań wyobcowanych, niemających nic wspólnego z oczekiwaniami i potrzebami obywateli.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań manipulacyjnych, mających na celu zafałszowanie obrazu oczekiwań społecznych

i ukształtowanie opinii społecznej w taki sposób, że niemożliwe jest zrealizowanie tego, co jest autentyczną potrzebą.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań nadkontrolnych, których jedynym celem jest sama kontrola.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań zawłaszczających, służących do uzyskania panowania jednych nad drugimi.

Nie można uznać za właściwe administrowanie działań biurokratycznych, charakteryzujących się czystym formalizmem jako jedynym celem tych działań.

We wszystkich tych przypadkach mamy do czynienia z pseudoadministrowaniem, to znaczy z działaniami, które jedynie w ocenie podmiotów podejmujących je są nazywane administrowaniem, jednakże w gruncie rzeczy rozmiągają się z jego istotą.

7. Porównanie wniosków z zastosowania obu filozoficznych perspektyw

Wnioski, jakie można wyprowadzić z obu przywołanych perspektyw: Arystotelesowskiej oraz Kartezjańskiej, zastosowanych do poszukiwań dobrej administracji, choć nie są identyczne, to w części negatywnej, czyli w stwierdzeniu: czym nie jest dobra administracja, wydają się zaskakująco zbieżne.

Krytyka nadmiernego upolitycznienia administracji, dotycząca skłonności utrzymywania przez administrację władzy za wszelką cenę, wyprowadzona z refleksji Arystotelesa, jest zbieżna z krytyką administrowania nazwanego „zawłaszczającym” (uznanego za pseudoadministrowanie), wyprowadzoną z analizy Kartezjańskiej koncepcji działania-doznawania.

Krytyka administracji nadmiernie kontrolującej, sygnalizująca zagrożenie powstania państwa policyjnego, wyprowadzona z refleksji Arystotelesa, jest zbieżna z krytyką administrowania nazwanego „nadkontrolnym” (uznanego za pseudoadministrowanie), wyprowadzoną z analizy Kartezjańskiej koncepcji działania-doznawania.

Krytyka administracji odwołującej się li tylko do litery prawa i w konsekwencji nadmiernie zbiurokratyzowanej, wyprowadzona z refleksji Arystotelesa, jest zbieżna z krytyką administrowania nazwanego „biurokratycznym” (uznanego za

pseudoadministrowanie), wyprowadzoną z analizy Kartezjańskiej koncepcji „działania-doznawania”.

Zastosowanie obu perspektyw łatwiej pozwała dotrzeć do tego – jak już sygnalizowaliśmy – czym nie jest dobra administracja, niż ustalić, czym jest. Jednakże obie analizy uzupełnione o analizę historyczną rozwoju administracji pozwalają lepiej uchwycić jej niektóre momenty istotowe.

Spoglądając na historię administracji, nie trudno bowiem zauważyć, iż szczególnie w pierwszym okresie jej funkcjonowania nie miała ona wiele wspólnego z etyką, bowiem w tym okresie niewiele wspólnego z etyką miała polityka. Wątki etyczne, szczególnie w obszarze działań praktycznych, zeszyły na drugi plan, żeby nie powiedzieć, że zostały niemalże całkowicie wyeliminowane. Jednakże ostatnie 150 lat drogi rozwoju administracji, a szczególnie ostatnie lata, wskazują na zasadność twierdzenia Arystotelesa, dotyczącego istotowego związku etyki z polityką. W ostatnim stuleciu daje się nawet zauważyć coraz wyraźniejsza tendencja do włączania elementów etyki do nauki administracji. Jakże są przyczyny tego stanu rzeczy? Niewątpliwie należałoby wyróżnić następujące:

- a) sama administracja zaczyna odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w życiu każdego społeczeństwa, ponieważ staje się „coraz ważniejszą częścią naszej codzienności” (Peters 1999, s. 15);
- b) nastąpił rozwój idei demokracji (przyjęcie 41 paragrafu Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej);
- c) zjawisko globalizacji, stawiające problem zbudowania zrębów administracji ponadnarodowej;
- d) coraz silniejsze zależności pomiędzy administracją a gospodarką.

Jak już zauważyliśmy, refleksja nad administracją nie jest prosta, a to głównie ze względu na zakres problemu oraz jego złożoność. Dodatkowa trudność pojawia się na poziomie praktycznego przekształcania administracji, ze względu na obiektywne trudności związane z przekształcaniem dużych instytucji. Po przekroczeniu pewnego poziomu instytucje zaczynają żyć własnym życiem, nie poddając się łatwo narzucanym im z zewnątrz regułom. Ponadto ze względu na

ustawiczne mylenie celu dobrej administracji z dobrem samej administracji (celem komórek rakowych, będących częścią organizmu, jest nieustanny rozrost, pozostający w sprzeczności z dobrem całego organizmu oraz jego celem nadrzędnym, czyli trwaniem w dobrym zdrowiu). Żarna administracji miały wolno, a jako ogromny mechanizm trudno je zatrzymać i przeprogramować, szczególnie, że całego zestawu przekształceń trzeba dokonać często na żywym, czyli funkcjonującym mechanizmie, lepiej czy gorzej jednak utrzymującym w jakimś porządku społeczeństwo. Zła firma jako jedna z wielu, jeśli nie jest tylko monopolistą, może upaść i w to miejsce pojawiają się nowe firmy bez wielkiej straty dla całości społeczeństwa. W przypadku administracji nie może być mowy o jej nieszkodliwym społecznie bankructwie.

Użycie obu narzędzi – Arystotelesowskiego i Kartezjańskiego – potwierdza wiele postulowanych w nauce administracji rozwiązań, które mają podnieść jej poziom zarówno w sensie profesjonalnym, jak i etycznym.

- Z obu przeprowadzonych analiz wynika, że:
- a) konieczne się staje oddzielenie w administracji tego, co profesjonalne, od tego co polityczne;
 - b) nie można dopuścić do sytuacji, w której funkcjonowanie administracji zostaje sprowadzone wyłącznie do przestrzegania prawa;
 - c) nie jest wskazane przyjęcie menedżerskiego punktu widzenia w zarządzaniu administracją w jego radykalnej postaci (NPM), ponieważ to, co istotne dla tak rozumianego funkcjonowania administracji, pozostaje z istoty swej sprzeczne z celem administracji, polegającym na „służbie” (chyba że w kontekście greckiego rozumienia *arete*, wedle którego skuteczność szła w parze z etycznością);
 - d) należy w budowaniu nowej administracji uwzględnić: przejrzystość działania administracyjnego, równość w traktowaniu wszystkich obywateli, uczciwość w postępowaniu urzędniczym, co pomoże uniknąć niebezpieczeństw pseudoadministrowania, a także trzeba promować ideę odpowiedzialności i solidności działań urzędniczych (co w największym zakresie stara się „czynić” *public governance*).

8. Zamiast zakończenia

- (1) W obszarze współczesnej etyki (jako refleksji teoretycznej) dają się zaobserwować dwa kierunki nowych badań. Są to: etyka dyskursu (etyka komunikacyjna) i etyka odpowiedzialności.
- (2) Ich pojawienie się należy uznać za odpowiedź filozofów na chaos poprzedniej epoki, jaki powstał po nadmiernym zbagatelizowaniu kwestii etycznych.
- (3) Po kuracji snem – czy milczeniem – współczesna myśl etyczna jest dzisiaj w stanie pełnego przebudzenia.
- (4) Jednakże, jak do tej pory, w obszarze etyk stosowanych (czyli w obszarze praktyki) nie sposób doszukać się wyraźnych śladów którejs z tych nowych koncepcji etycznych.
- (5) Etyka urzędnicza jest jedną z etyk zawodowych, które otwierają możliwość „powrotu moralności”.

Włączenie elementów etyki do nauki i praktyki administracji pozwoli na pełniejsze, lepsze, doskonalsze wypełnianie przez administrację jej istotowej funkcji. Do istoty administracji we współczesnym rozumieniu należy niewątpliwie pełnia komunikacji społecznej (stąd rola etyki komunikacyjnej) i odpowiedzialność administracji za harmonijny rozwój społeczny (stąd rola etyki odpowiedzialności). **Rozumienie dobrego administrowania wydaje się pochodną obowiązującej w danym okresie etyki.**

Bibliografia

- Arystoteles (1996a). *Etyka nikomachejska* (przeł. D. Gromska), w: idem, *Dzieła wszystkie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 5.
- Arystoteles (1996b). *Etyka wielka* (przeł. W. Wróblewski), w: idem, *Dzieła wszystkie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 5.
- Descartes R. (1958). *Namiętności duszy* (przeł. L. Chmaj). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dunsire A. (1981). *Administration; The Word and the Science*. London: Martin Robertson and Co.
- Filek J. (2001). „Fenomenologia wychowania”, w: idem, *Filozofia jako etyka*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Górski G. (2002). *Historia administracji*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Guthrie W.K.C. (1996). *Filozofowie greccy od Talesa do Arystotelesa* (przeł. A. Pawelec). Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.
- Hausner J. (2007). „Polityka a polityka publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Izdebski H. (2003). „Badania nad administracją publiczną”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji Publicznej do *public governance*”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym* (przeł. K.W. Frieske). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Reale G. (1996). *Historia filozofii starożytnej* (przeł. E.I. Zieliński). Lublin: Redakcja Wydawnictwa KUL, t. 2.
- Ricoeur P. (2003). „Polityka i totalitaryzm”, w: idem, *Krytyka i przekonanie* (przeł. M. Drwiega). Warszawa: Wydawnictwo KR.
- Ross W.D. (1923). *Aristotle*. London: Methuen & Co.

In search of good administration

Looking for good administration is not only the result of intellectual curiosity, but rather of a very practical necessity. The necessity – because it is a well known truth today that the way of administration functioning was, and still remains, one of the key factors affecting both the economy – its functioning and level of development – and the shape of the society.

Hence the special meaning of the task of looking for good administration in the Polish reality, where, right from the beginning of the transformation, the decision makers focused on modifying and improving the economy, almost completely forgetting about the need to restructure administration.

The main aim of the article is to prove that the understanding of the idea of good administration is a derivative of the ethics of a given period. And if so, it becomes obligatory to include the elements of ethics to the science and the practice of administration as this will allow for a more full and better fulfilment of administration's essential function. The essential parts of administration in its contemporary understanding undoubtedly are the completeness of social communication (hence the role of communication ethics), as well as administration's responsibility for harmonious social development (hence the role of ethics of responsibility).